Conceptmodel

Multidisciplinaire advisering aannemelijkheid slachtofferschap mensenhandel

20 maart 2015

Jan Murk & Joris van Wijk

Inhoudsopgave

Introductie

Oktober 2013 is het interdepartementale project Nationaal Verwijsmechanisme Mensenhandel (NVM) van start gegaan. Betrokken ministeries zijn Veiligheid en Justitie, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het project is mede een reactie op een aanbeveling uit de Negende Rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, waarin zij oproept om te komen tot een Nationaal Verwijsmechanisme.

18 juni 2014 heeft de *Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings* (GRETA) Nederland opgeroepen de bescherming van slachtoffers tot uitgangspunt te nemen en identificatie van slachtoffers niet (slechts) te koppelen aan opsporings- en vervolgingsonderzoeken en te komen tot een rol van meerdere instanties bij de identificatie van mogelijke slachtoffers, waarbij gedacht wordt aan het geven van een formele rol aan NGO's, inspecteurs van de Inspectie SZW en ambtenaren die betrokken zijn bij het vreemdelingen- en asielbeleid.[1]

In reactie op dit advies heeft de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen gesteld dat opsporingsonderzoek bruikbare informatie kan bevatten over de aannemelijkheid van slachtofferschap, maar dat een sepot niet hoeft te betekenen dat geen sprake is van slachtofferschap. De Nationaal Rapporteur is van mening dat de IND bij de beslissing op de aanvraag voor verblijf humanitair haar beslissing op alle relevante, aanwezige informatie dient te baseren. Onder andere ten behoeve van deze afweging ziet de Nationaal Rapporteur mogelijkheden weggelegd voor een multidisciplinair advies inzake slachtofferschap. Dit multidisciplinair advies kan bijdragen aan een meer geïnformeerde afweging van de IND bij de aanvraag tot voortgezet humanitair verblijf. De Nationaal Rapporteur geeft in overweging dat bij het opstellen van een dergelijk advies bijvoorbeeld psychiaters, cultureel antropologen en de IND betrokken kunnen worden.

Bij brief van 23 juni 2014 heeft de Minister van Veiligheid en Justitie aangekondigd om de mogelijkheden voor multidisciplinaire advisering over slachtofferschap mensenhandel nader te onderzoeken.[2] Op diezelfde dag heeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aangekondigd een projectgroep op te starten of en op welke wijze identificatie van slachtofferschap mogelijk is.[3] In de zomer van 2014 zijn wij benaderd om te verkennen of het wenselijk en haalbaar is om een systeem van multidisciplinaire advisering over de aannemelijkheid van slachtofferschap mensenhandel vorm te geven. Tevens zou dit advies een voorstel moeten bevatten voor de wijze van implementatie van een dergelijk systeem. Voorliggend conceptmodel is de uitkomst van deze verkenning.

Jan Murk & Joris van Wijk

---

[1] Het is in dit verband belangrijk om te merken dat GRETA met het begrip 'identificatie' niet zozeer doelde op (initiële) signalering van mogelijke slachtoffers, maar veeleer op de 'vaststelling' van slachtofferschap van mogelijke slachtoffers.

[2] Kamerstukken II, Nationaal Verwijsmechanisme Slachtoffers Mensenhandel, Kenmerk 530474, 23 juni 2014.

[3] Kamerstukken II, Doorlichting Verblijfsregeling Mensenhandel, Kenmerk 530259, 23 juni 2014.

Methode

Voor deze verkenning is een quick scan uitgevoerd van beschikbare academische literatuur en beleidsdocumenten aangaande multidisciplinaire vaststelling van slachtofferschap mensenhandel. Daarnaast is telefonisch of in persoon een of meerdere malen gesproken met 34 personen die vanuit hun specifieke achtergrond, expertise en/of positie konden bijdragen aan het ontwikkelen van een visie over de wenselijkheid en mogelijkheid om tot een systeem van multidisciplinaire advisering over de aannemelijkheid van slachtofferschap mensenhandel te komen. Deze gesprekken waren veelal informeel en semigestructureerd van aard en duurden meestal tussen een half uur en twee uur. In voorkomende gevallen is meerdere malen met respondenten gesproken.

De input uit de literatuurstudie en de gesprekken is gebruikt bij de vormgeving van twee expertmeetings waarbij ideeën zijn getoetst bij een breed spectrum van vertegenwoordigers van de overheid, hulverleningsinstanties, (overige) NGO's en wetenschap. De eerste expertmeeting vond op 17 december 2014 plaats en is met name gebuikt om 1.) te verkennen waarom en op welke wijze een multidisciplinair advies vanuit het perspectief van de verschillende organisaties een meerwaarde zou hebben, en 2.) welke methodiek daarbij voorgesteld wordt. De tweede expertmeeting vond plaats op 14 januari 2015. Tijdens deze bijeenkomst werd de deelnemers gevraagd om de voor- en nadelen te benoemen van een mogelijk adviseringsmodel dat wij voorafgaand aan de expertmeeting aan hen hadden toegezonden.

Daarnaast is een korte verkenning gedaan onder experts in andere Europese landen (Zweden, Belgie, het Verenigd Koninkrijk en Brusselse experts). Resultaten hiervan zijn niet opgenomen; systemen zijn zeer verschillend en terugkoppeling is voor de centrale vraagstelling van dit advies niet van meerwaarde gebleken.[4]

Gedurende de afgelopen maanden zijn resultaten en ideeën regelmatig teruggekoppeld en besproken met medewerkers van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Bevindingen zijn tussentijds ook gepresenteerd en besproken met de projectgroep van het Nationaal Verwijsmechanisme Mensenhandel.

Bij het opstellen van het conceptmodel is gebruikt gemaakt van alle hierboven beschreven vormen van input.

[4] Op het gebied van signalering en begeleiding van potentiële slachtoffers zijn veel initiatieven waarvan geleerd kan worden. Op het gebied van identificatie (vaststelling) van slachtoffers hebben wij die niet aangetroffen.

Probleemstelling en -afbakening

Aanleiding: ‘het slachtoffer centraal’ en ‘multidisciplinariteit’

De overheid heeft zichzelf tot doel gesteld haar procedures zodanig in te richten dat het slachtoffer van mensenhandel meer centraal staat. In verschillende publicaties en tijdens conferenties en expertmeetings is benadrukt dat een multidisciplinaire benadering hieraan kan bijdragen. Daarbij wordt over het algemeen verondersteld dat multidisciplinariteit de volgende processen zou kunnen verbeteren:

- Signalering van (potentiële) slachtoffers
- Begeleiding van (potentiële) slachtoffers
- Identificatie van (daadwerkelijke) slachtoffers

Met een multidisciplinaire benadering bij de *signalering* van potentiële slachtoffers wordt over het algemeen bedoeld dat een groot aantal verschillende partijen - vanuit verschillende disciplines - over voldoende basiskennis zou moeten beschikken om potentiële slachtoffers van mensenhandel te herkennen. Al geruime tijd worden relevante actoren door middel van voorlichtingsprogramma’s met dit doel getraind. Tevens wordt er binnen het NVM gewerkt aan de verbetering van een goede doorverwijzingsstructuur tussen deze verschillende actoren. Nadat potentiële slachtoffers zijn gesignaleerd, krijgen zij vaak begeleiding van zorg- en hulpinstanties, terwijl zij tegelijkertijd als aangever of getuige in contact komen met de opsporingsketen.

Met een multidisciplinaire benadering tijdens het proces *van begeleiding* wordt over het algemeen bedoeld dat partijen die betrokken zijn bij zorg, hulp, opsporing en vervolging zoveel mogelijk met elkaar samenwerken, werkzaamheden op elkaar afstemmen en het begeleidingsproces in algemene zin zo soepel mogelijk organiseren. Wanneer gesproken wordt over het inrichten van ‘multidisciplinaire teams’ of een ‘multidisciplinaire manier van werken’ wordt vaak gedoeld op deze fase. De grondgedachte is dan dat vertegenwoordigers vanuit verschillende organisaties bij het begeleidingstraject betrokken zijn.

Bij *identificatie* (of vaststelling) van slachtoffers van mensenhandel, tenslotte, draait om de vraag of iemand daadwerkelijk als een slachtoffer van mensenhandel moet worden aangemerkt of niet. Op dit moment zijn er verschillende partijen die worden geconfronteerd met de vraag of het aannemelijk is of iemand een slachtoffer van mensenhandel is of niet. De meest in het oog springende partijen zijn de politie (na aangifte), IND (in het kader van een verblijfsprocedure), het Schadefonds Geweldsmisdrijven (bij het uitkeren van schadevergoeding) en hulpverleningsinstanties (bij het bieden van gespecialiseerde zorg). Op dit moment is kennis over de identificatie van slachtofferschap mensenhandel versnipperd en gefragmenteerd, terwijl er geen eenduidige systematiek wordt gebruikt. In veel gevallen is het beoordelingsproces niet multidisciplinair ingericht, terwijl verondersteld kan worden dat kennis, ervaring en expertise van meerdere disciplines (bijv. psychologie, rechtswetenschap, maatschappelijk werk, antropologie, victimologie) en vanuit verschillende organisaties (bijv. hulpverleningsinstanties, (overige) NGO’s, politie, OM, IND, Inspectie SZW) kan bijdragen aan verbeterede identificatie van slachtofferschap mensenhandel.

Dít advies richt zich specifiek op de vraag of het wenselijk en haalbaar is dat een systeem van multidisciplinaire identificatie van slachtoffers van mensenhandel wordt ingericht. De uitdaging om

tot een systeem van multidisciplinaire identificatie te komen is van een andere orde dan multidisciplinaire signalering of begeleiding. Waar het betrekken van meerdere partijen bij de signalering en begeleiding van slachtoffers grotendeels gerealiseerd kan worden door middel van aanpassingen *binnen* het bestaande systeem, vergt een multidisciplinaire identificatie van slachtoffers aanpassing van het systeem zelf.

Toegevoegde waarde

Als een mogelijk slachtoffer van mensenhandel aangifte heeft gedaan zonder dat dit tot een veroordeling heeft geleid, betekent dit niet dat dit individu geen slachtoffer van mensenhandel is. In het huidige systeem wordt dit onvoldoende onderkend. Wanneer iemand geen aangifte wil of kan doen, of een aangifte tot sepot[5] of vrijspraak heeft geleid, wordt hij/zij niet als slachtoffer mensenhandel aangemerkt. Slachtoffers ondervinden mogelijk negatieve effecten van niet-vervolging. Het verzwakt hun positie in formele procedures of informele processen waarbij de vraag aan de orde komt in hoeverre het aannemelijk is dat zij slachtoffer van mensenhandel zijn.

Figuur “huidige situatie”: zie volgende pagina

Verschillende partijen worden regelmatig met de concrete vraag geconfronteerd of slachtofferschap van mensenhandel aannemelijk is of niet. Een vraag waarvoor zij niet primair zijn uitgerust en waarmee geworsteld wordt. Ontwikkeling van een proces waarbij professionals vanuit verschillende organisaties en disciplines, goed geïnformeerd en gemotiveerd over aannemelijkheid kunnen adviseren, heeft voor zowel slachtoffers als deze actoren dan ook meerwaarde. Wij voorzien dat een systeem van multidisciplinaire advisering over de aannemelijkheid van slachtofferschap mensenhandel de positie van slachtoffers kan verbeteren wanneer dit leidt tot een:

- verbetering van de informatiepositie voor de IND in het kader van de beoordeling van aanvragen humanitair niet-tijdelijk (Vreemdelingencirculaire B9/12)
- verbetering van de informatiepositie van het Schadefonds Geweldsmisdrijven om tot een beslissing te komen omtrent de aannemelijkheid van slachtofferschap
- verbetering van de informatiepositie voor hulpverleningsinstanties om (vooral na vrijspraak of een sepot) gespecialiseerde hulp aan te bieden

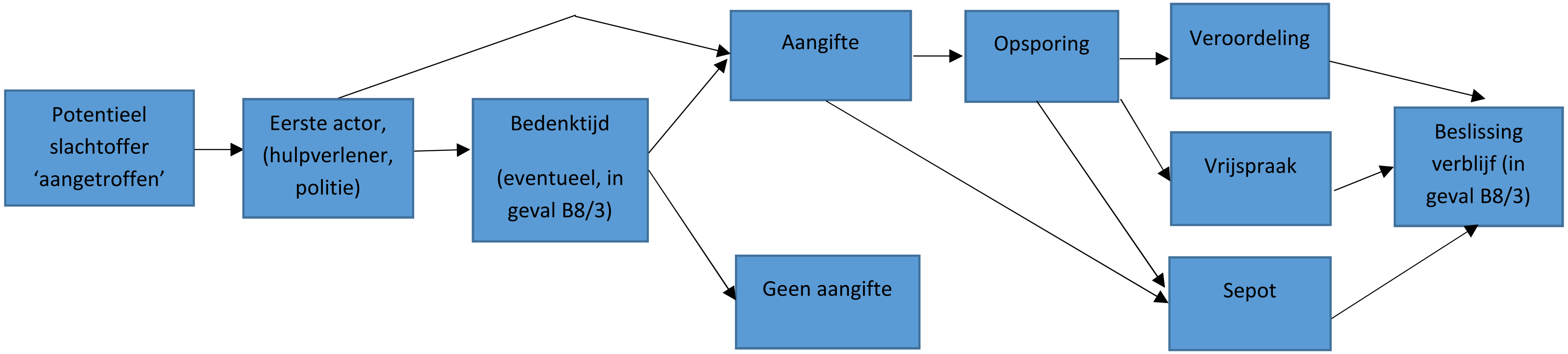
Waarin voorziet het voorstel niet?

Bij het ontwikkelen van het conceptmodel zijn wij er vanuit gegaan dat het systeem van multidisciplinaire advisering *niet* primair tot doel heeft (maar mogelijk op punten wel bijdraagt aan):

- Verbetering van de (initiële) signalering van mogelijke slachtoffers van mensenhandel
    - Hier zijn immers al andere initiatieven in het kader van het Nationaal Verwijzingsmechanisme Mensenhandel voor opgezet
- Verandering t.a.v. de aangiftetermijn voor derdelanders in de B8 procedure
    - De huidige bedenktijd is standaard drie maanden. Kan of wil iemand geen aangifte doen, dan biedt de B8/3 procedure in geval van ernstige bedreiging of een medische

[5] Recentelijk is er discussie ontstaan of de term ‘sepot’ in het kader van B8 zaken nog kan worden gebruikt of dat in plaats daarvan een beslissing 'niet verdere opsporing en vervolging' meer op zijn plaats is. In het kader van dit advies, zullen wij voor het gemak van de lezer echter nog de term ‘sepot’ gebruiken.

Huidige situatie



Alleen veroordeling leidt tot slachtofferschap

    - of psychische beperking de mogelijkheid om tijdelijk verblijfrecht te krijgen. Er zijn binnen het Nationaal Verwijsmechanisme initiatieven opgestart om meer bekendheid voor deze clausule te genereren.[6] Het voorstel verandert deze regelingen niet.
- Verbetering van de informele/vertrouwelijke relatie tussen verschillende actoren (mogelijk slachtoffer, hulpverlening, politie, Koninklijke Marechaussee (Kmar), Inspectie SZW) voorafgaand aan een aangifte en/of met het oog op beoordeling of een mogelijk slachtoffer in staat is om aangifte te doen
    - Wanneer dit wenselijk wordt geacht, bestaan er binnen de huidige context al voldoende mogelijkheden voor deze actoren om met elkaar in contact te komen. Punten waarop dit onvoldoende lijkt te werken, zoals bij de beoordeling of een mogelijk slachtoffer in staat is om aangifte te doen, vallen buiten de doelstelling van dit voorstel.
- Het realiseren van 'erkenning' van slachtofferschap
    - Een voetnoot hierbij, is dat het reeds mogelijk is om na een sepot een schadevergoeding bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven (en daarmee een vorm van 'erkenning' te verkrijgen). Er worden jaarlijks grofweg 50 verzoeken door mogelijke slachtoffers mensenhandel ingediend, de grote meerderheid na sepot. Ongeveer de helft van deze verzoeken wordt toegekend.
- Verhoging van de aangiftebereidheid of verbetering van aangiftes
    - Alhoewel het wenselijk is dat daadwerkelijke slachtoffers altijd vooral goede aangiftes doen, zal een systeem van multidisciplinaire advisering over aannemelijkheid van slachtofferschap hier in eerste instantie niet direct aan kunnen bijdragen.

Samenvattend veronderstellen wij dat ontwikkeling van een model dat multidisciplinaire identificatie van slachtoffers mogelijk maakt de positie van slachtoffers van mensenhandel kan verbeteren als het model erin kan voorzien dat goed geïnformeerde professionals vanuit verschillende disciplines gemotiveerd over de aannemelijkheid van slachtofferschap mensenhandel kunnen adviseren.

---

[6] Zie kamerbrief van de staatssecretaris op 23 juni 2014, daarin staat: 'Ik acht het daarom van belang dat dit beleidskader beter bekend wordt bij de uitvoerders van de Verblijfsregeling Mensenhandel. Om beter uitvoering te kunnen geven aan dit beleidskader is het wenselijk om de uitvoerders meer handvatten te bieden. Dit gebeurt door het kennisniveau van dit beleidskader bij deze uitvoerders te vergroten' (p.5).

Conceptmodel

Kader voor advies

Op basis van bovenstaande inzichten en uitgangspunten hebben wij getracht een praktisch haalbaar en realistisch model van multidisciplinaire advisering vorm te geven. In overleg met de opdrachtgever (Ministerie V&J) is bij ontwikkeling van het model het volgende kader leidend geweest:

- De kern van de opdracht, vanuit het NVM, is het centraler stellen van het slachtoffer middels multidisciplinaire identificatie van slachtofferschap;
- Het model dient zoveel mogelijk aan te sluiten bij het huidige/bestaande systeem;
- Het model mag geen secundaire victimisatie tot gevolg hebben;
- Er wordt niet gestreefd naar 'vaststelling' van slachtofferschap van mensenhandel, maar naar 'advisering over de aannemelijkheid van slachtofferschap mensenhandel';
- Het model moet openstaan voor zoveel mogelijk groepen mogelijke slachtoffers: voor Nederlandse en Europese mogelijke slachtoffers, alsmede voor mogelijke slachtoffers uit derde landen. Tevens moet het model openstaan voor alle mogelijke slachtoffers van alle handelingen die strafbaar zijn gesteld in artikel 273f SR (seksuele uitbuiting (prostitutie en loverboy problematiek), arbeidsuitbuiting, uitbuiting orgaanhandel, criminele uitbuiting of orgaanhandel);
- Het model mag er niet toe leiden dat de effectiviteit van opsporing onder druk komt te staan. Een incentive om aangifte te doen of anderszins mee te werken met de opsporings- en vervolgingsdiensten, moet blijven bestaan;

Adviescommissie Aannemelijkheid Slachtofferschap Mensenhandel

Vanaf de start van deze verkenning is één van de centrale vragen geweest of de identificatie van slachtofferschap mensenhandel moet worden vormgegeven door middel van een samenwerkingsverband waar alle relevante betrokken partijen en instituties bij vertegenwoordigd zijn, of dat een alternatieve vorm meer voor de hand ligt. De belangrijkste vereisten voor een goed werkend systeem hebben ons doen concluderen dat een inter-institutioneel samenwerkingsverband om ten minste de volgende redenen haalbaar noch wenselijk is:

- Een betrouwbaar identificatietraject is pas mogelijk als aanvragers informatie in een vertrouwelijke setting kunnen delen. Betrokkenheid van politie of IND tijdens een identificatietraject kan de vertrouwelijke setting beperken of frustreren.
- Identificatie vindt bij voorkeur plaats door een onafhankelijke instantie. Het is zeer de vraag of onafhankelijkheid geborgd is wanneer er verschillende partijen met verschillende doelstellingen en uiteenlopende belangen direct bij identificatie betrokken zijn.
- Het kan problematisch zijn als partijen die bij identificatie betrokken zijn een dubbele pet op hebben. Wanneer bijvoorbeeld een vertegenwoordiger van politie tijdens een identificatietraject vertrouwelijke informatie bereikt die binnen de opsporingsketen nog niet bekend is, zal hij/zij deze informatie in bepaalde gevallen met de opsporing moeten delen en/of zelfs op basis van die informatie een vervolgingstraject moeten opstarten.

- Het kan problematisch zijn – en leiden tot gebrekkige legitimiteit bij andere partijen - als instanties zichzelf gaan adviseren. Denk in dit verband bijvoorbeeld aan de situatie waarin de IND betrokken is bij identificatie van slachtofferschap, waarna de aannemelijkheid van slachtofferschap ook getoetst moet worden in het kader van de de beoordeling van een aanvraag voor voortgezet verblijf (B9/12). Een soortgelijk probleem kan zich ook voordoen als hulpverleningsinstanties betrokken zijn bij identificatie.
- Inter-institutionele samenwerking leidt naar verwachting tot veel vraagstukken op het gebied van gegevensuitwisseling.

In het model dat we hierbij presenteren is zodoende een centrale rol weggelegd voor een onafhankelijke nog op te richten “Adviescommissie Aannemelijkheid Slachtofferschap Mensenhandel” [werktitel], hierna genoemd “de commissie”. Deze commissie heeft als primaire taak om, wanneer daarom door een mogelijk slachtoffer [hierna “de aangever”] daartoe verzocht, een advies uit te brengen over de aannemelijkheid van slachtofferschap mensenhandel.

De opsporingsketen (OM, politie, Kmar, Inspectie SZW) zijn primair gericht op de vraag welke personen daders van mensenhandel zijn. Met de instelling van de commissie wordt een (alternatief) loket gecreëerd dat zich primair richt op de vraag welke personen slachtoffers van mensenhandel zijn. Personen die hebben gesteld slachtoffer van mensenhandel te zijn en geconfronteerd worden met een sepot of vrijspraak, kunnen de commissie verzoeken om de aannemelijkheid van hun slachtofferschap te beoordelen. Het advies van de commissie kunnen zij nadien vrijelijk gebruiken, bijvoorbeeld door deze in te brengen bij een B9/12 verzoek voor een verblijfsvergunning bij de IND, bij een claim tot schadevergoeding bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven of ter onderbouwing van een verzoek dat zij toegang tot gespecialiseerde hulp/opvang nodig hebben.

De positie van de aangifte en toegang tot de commissie

De relatie van de identificatie van slachtoffers van mensenhandel met opsporing en vervolging verdient specifieke aandacht. Enerzijds is het belangrijk dat het slachtoffer centraler staat in het systeem en dat de drempel voor slachtoffers om zich te melden en bescherming en hulpverlening te zoeken zo laag mogelijk is. Anderzijds is het voor politie en justitie cruciaal dat er aangifte gedaan wordt en/of anderszins meegewerkt wordt met opsporing en vervolging. Tegelijkertijd geven respondenten aan dat het doen van aangifte, om uiteenlopende redenen, een barrière vormt voor (sommige) slachtoffers van mensenhandel. Een systeem voor identificatie van slachtoffers van mensenhandel, waarin het slachtoffer centraal staat, zou zo laagdrempelig mogelijk moeten zijn. Idealiter bestaat er ook voor hen die geen aangifte willen of kunnen doen een vorm van toegang tot het systeem.

De B8/3 procedure beantwoordt bovenstaande overwegingen (voor derdelanders): er bestaat een bedenktijd van drie maanden, waarna aangifte gedaan dient te worden. Daarnaast bestaat er een uitzonderingsgrond voor mogelijke slachtoffers die geen aangifte kunnen of willen doen wegens ernstige bedreiging of een medische/psychische beperking.[7] In dit geval dient de politie een verklaring af te geven. Daarbij dient opgemerkt te worden dat deze uitzonderingsgrond vrijwel niet

[7] De IND kan aan een slachtoffer van mensenhandel op grond van artikel 3.48, tweede lid, onder b, Vb een verblijfsvergunning verlenen, als het slachtoffer aantoont dat hij geen aangifte kan of wil doen of anderszins medewerking kan of wil verlenen aan de strafrechtelijke opsporing en vervolging van de mensenhandelaar in verband met 1.) een ernstige bedreiging; en/of 2.) een medische of psychische beperking.

wordt gebruikt, wellicht doordat de procedure niet genoeg bekendheid geniet. Het is niet ondenkbaar dat de commissie bij slecht gebruik van huidige regelingen verzoeken krijgt, die wel valide zijn (bestaande wegen zijn uitgeput en er bestaat een behoefte voor identificatie van slachtofferschap), maar waarbij geen aangifte is gedaan. Om het conceptmodel zo helder mogelijk aan de lezer te presenteren, hebben wij ervoor gekozen om deze mogelijkheid tot toegang tot de commissie verder niet expliciet op te nemen.

Kortom, in principe zal de commissie alléén handelen na aangifte, waarop een sepot of vrijspraak is gevolgd. In dit geval zijn namelijk aantoonbaar alle bestaande paden eerst genomen en komt de commissie alleen in beeld wanneer nodig. Er zijn echter uitzonderingsgevallen denkbaar: naast eerder genoemd onderbouwd probleem met de aangifte, is het mogelijk dat in een langdurige zaak veroordeling, sepot of vrijspraak lang op zich laat wachten en er eerder behoefte is aan een advies m.b.t. slachtofferschap. In een pilot zou besloten kunnen worden dat gemotiveerd afgeweken kan worden van de toegangseisen door de commissie, waardoor de mogelijkheid dat slachtoffers geen toegang hebben tot het systeem omdat zij niet komen tot een aanvraag, wordt geminimaliseerd.

Samenvatting model

Schematisch, zou het alternatieve model dat wij voorstellen er als volgt uit komen te zien: Schema alternatieve route: zie figuur “alternatieve route”

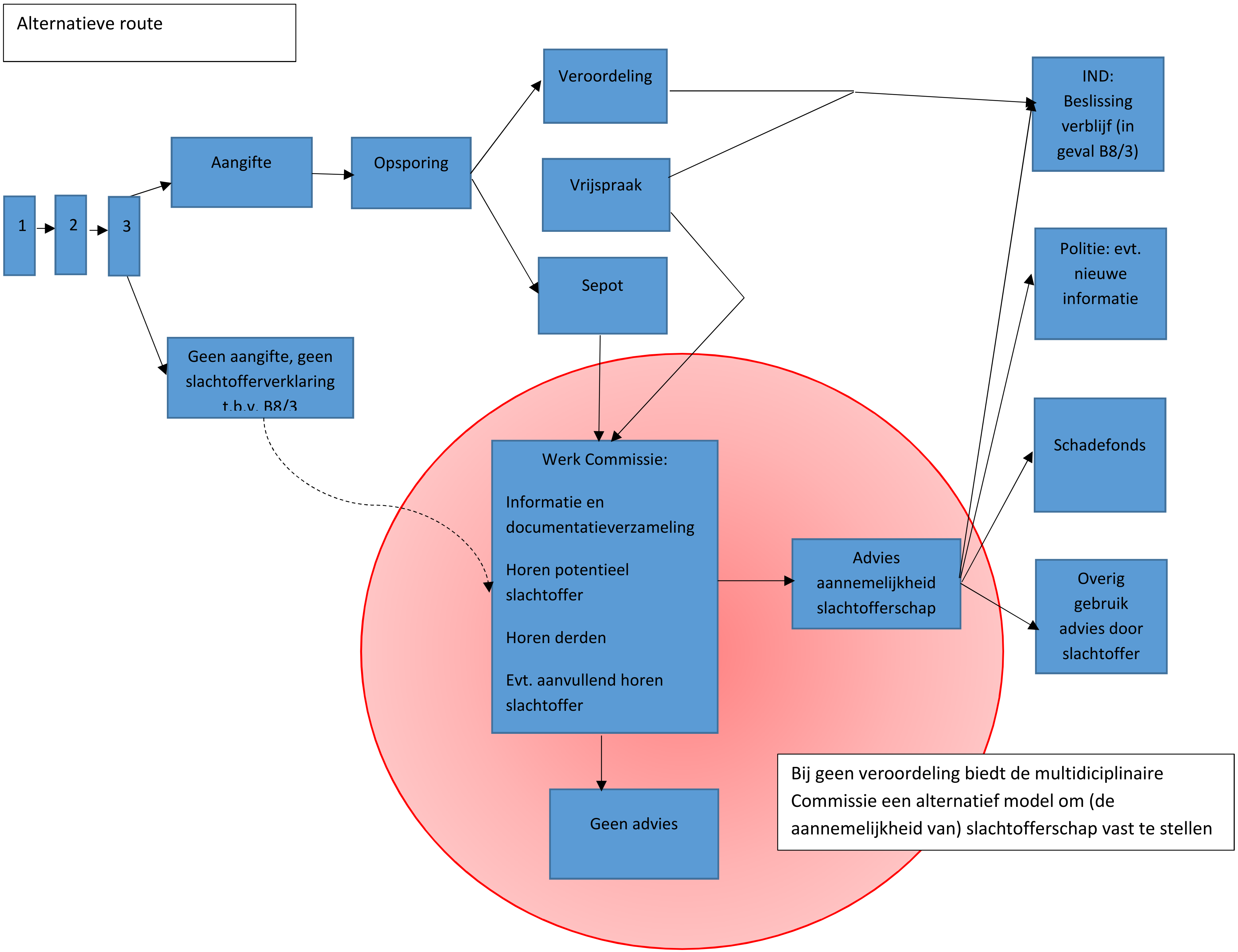
Hieronder beschrijven wij, in samenvatting, het voorgestelde model, de risico’s, de mogelijke neveneffecten en de voorwaarden om een pilot te kunnen starten. De grote lijnen staan in het kort weergegeven, waarna dee keuzes die wij bij het vormgeven van het model hebben gemaakt volgen in het volgende hoofdstuk. De mogelijke bottlenecks staan daar ook in opgenomen.

Het model

Er wordt een nieuwe commissie voor multidisciplinaire advisering over de aannemelijkheid van slachtofferschap van mensenhandel ingesteld. De commissie bestaat uit een operationeel secretariaat en roulerende vaste commissieleden. Per zaak wordt een flexibele schil van experts waar nodig geconsulteerd. De commissie heeft als doel het geven van onafhankelijk advies over aannemelijkheid van slachtofferschap in individuele zaken.

De commissie is flexibel, efficiënt en doelmatig georganiseerd. Mogelijke slachtoffers worden door relevante actoren (politie, Kmar, Inspectie SZW, NGO’s, hulpverlening, advocatuur) geïnformeerd over bestaan en werkwijze van de commissie. De commissie is in principe niet toegankelijk zonder een daaraan voorafgaande vrijspraak[8] of sepot. Een mogelijk slachtoffer dient hierna binnen een bepaalde termijn (enkele weken) een aanvraag tot een advies in te dienen bij de commissie. De

[8] Vervolging van verdachten zou doorgaans voldoende grond moeten zijn voor voortgezet verblijf en aannemelijkheid slachtofferschap (aanbeveling van rapporteur in Zevende rapportage). Echter, er zijn gevallen denkbaar waarin een advies over de aannemelijkheid van slachtofferschap na succesvolle vervolging of vrijspraak toch meerwaarde kan vormen, bijvoorbeeld in het kader van een hulpverleningstraject. Tevens is het denkbaar dat om dezelfde reden mogelijke slachtoffers nog tijdens een vervolgingstraject behoefte hebben aan een advies.


Alternatieve route
1
2
3
Aangifte
Opsporing
Veroordeling
Vrijspraak
Sepot
Geen aangifte, geen slachtofferverklaring t.b.v. B8/3
IND: Beslissing verblijf (in geval B8/3)
Politie: evt. nieuwe informatie
Schadefonds
Overig gebruik advies door slachtoffer
Werk Commissie:
Informatie en documentatieverzameling
Horen potentieel slachtoffer
Horen derden
Evt. aanvullend horen slachtoffer
Advies aannemelijkheid slachtofferschap
Geen advies
Bij geen veroordeling biedt de multidiciplinaire Commissie een alternatief model om (de aannemelijkheid van) slachtofferschap vast te stellen

aanvraag geschiedt digitaal. De aanvrager wordt daarbij geïnformeerd over de consequenties van het indienen van een aanvraag. De aanvrager motiveert met welk doel de aanvraag wordt ingediend en is verantwoordelijk voor de volledigheid en juistheid van de gegeven informatie. De commissie heeft toegang tot informatie en/of kan informatie toetsen bij relevante overheidsdiensten.

Het secretariaat beoordeelt binnen een bepaalde termijn (enkele weken) of de aanvraag aan de ingangscriteria voldoet. Wanneer de aanvraag voldoet, stelt het secretariaat een commissie samen en worden de schriftelijke stukken doorgestuurd. De commissie bepaalt de werkwijze voor de specifieke zaak; zij kan zijn externe experts inschakelen en de aanvrager of eventuele derden horen. De commissie komt op basis van de schriftelijke stukken en eventuele gehoren binnen een bepaalde termijn tot een gemotiveerd advies over de aannemelijkheid van slachtofferschap van mensenhandel.

Het advies wordt verzonden aan de aanvrager en/of de vertegenwoordiger van de aanvrager. Relevante actoren worden ingelicht dat over betrokkene een advies is uitgebracht. Voor relevante actoren is dit advies bij de commissie op te vragen. De aanvrager gebruikt het advies direct in het contact met de relevante instellingen (IND, Schadefonds Geweldsmisdrijven, gemeente, hulpverlening of anderszins). Relevante instellingen hebben in een goed functionerend systeem baat bij de adviezen.

Risico's en mogelijke neveneffecten

Risico's en neveneffecten waar bij het instellen van een commissie rekening dient te worden gehouden, zijn o.a.:

- Is de commissie in de praktijk daadwerkelijk in staat om een uitspraak over de aannemelijkheid van slachtofferschap te doen?
- Heeft de commissie in de praktijk voldoende meerwaarde en uit dit zich in adviezen die worden gevolgd?
- Sommige partijen beschouwen de introductie van het voorgestelde systeem mogelijk als *te* slachtoffergericht, wegens uiteenlopende redenen.
- Hoe wordt het systeem gefinancierd en wordt een permanente commissie niet duurder dan wenselijk?
- Is de voorgestelde informatie-uitwisseling tussen de commissie en andere relevante actoren in de praktijk mogelijk?
- Kunnen ook extreem kwetsbare mogelijke slachtoffers van mensenhandel – bijvoorbeeld met ernstige psychiatrische problemen - van het systeem kunnen profiteren?
- Kunnen voldoende personen worden gevonden die voldoende gekwalificeerd zijn om zitting te nemen in de commissie, maar tegelijkertijd voldoende distantie hebben om onafhankelijk tot een oordeel te komen?

Voorwaarden pilot

Er zijn tenminste drie noodzakelijke voorwaarden voor het voorgestelde model: 1.) informatie-uitwisseling tussen relevante actoren moet mogelijk zijn, 2.) de commissie moet onafhankelijk en flexibel kunnen opereren, 3.) de commissie moet voldoende draagvlak bij verschillende partijen hebben. Wij stellen voor in een pré-fase te onderzoeken of aan deze voorwaarden kan worden

voldaan. Daarna zou een pilot kunnen uitwijzen of mogelijke voordelen opwegen tegen mogelijke nadelen en een permanente invulling wenselijk en haalbaar is.